



Conseil d'administration

323^e session, Genève, 12-27 mars 2015

GB.323/INS/4

Section institutionnelle

INS

Date: 4 mars 2015

Original: anglais

QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Suivi de la résolution concernant les mesures sur la question du Myanmar adoptées par la Conférence à sa 102^e session (2013)

Examen de la situation au Myanmar sur les questions relatives aux activités de l'OIT, telles que le travail forcé, la liberté syndicale et l'impact de l'investissement étranger sur les conditions de travail

Objet du document

Le présent document fait le point des activités de l'OIT au Myanmar, conformément à la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 102^e session (2013)

Objectif stratégique pertinent: Promouvoir et mettre en œuvre les normes et les principes et droits fondamentaux au travail.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Application en cours du programme de travail de l'OIT.

Unité auteur: Bureau de liaison de l'OIT au Myanmar.

Documents connexes: Résolution concernant les autres mesures sur la question du Myanmar adoptées en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'OIT, adoptée par la Conférence à sa 102^e session (2013).

Introduction

1. Conformément à la résolution concernant les autres mesures sur la question du Myanmar adoptées en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'OIT, adoptée par la Conférence à sa 102^e session (2013), le présent rapport fournit une analyse succincte du processus de réforme en cours au Myanmar et du programme de travail de l'OIT connexe, ainsi que des informations détaillées sur les trois grands thèmes suivants:
 - a) progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif d'élimination du recours systématique au travail forcé d'ici à 2015, énoncé dans le mémorandum d'accord entre le gouvernement de la République de l'Union du Myanmar et l'OIT, daté du 16 mars 2012;
 - b) progrès réalisés concernant l'introduction et l'application de la liberté syndicale et du dialogue social;
 - c) impact de l'investissement étranger direct sur l'emploi et le travail décent.

Contexte actuel

2. Depuis mars 2011, le gouvernement de la République de l'Union du Myanmar a engagé un processus de réforme multidimensionnel englobant les paramètres politiques, économiques, sociaux et administratifs du pays. En conséquence, le pays, autrefois coupé du monde et soumis à une dictature militaire répressive, est rapidement devenu plus ouvert (à la fois sur les plans économique et social) et démocratique. Le gouvernement et le Parlement ont lancé un programme législatif de grande ampleur, chaque domaine d'action et sa procédure d'application étant soumis à examen et révision. Le gouvernement a orienté toutes les activités de réforme vers ses deux objectifs prioritaires, à savoir la réduction de la pauvreté et le développement rural. En parallèle, il a entrepris de mettre un terme au conflit armé qui oppose depuis soixante ans les forces gouvernementales et quelque 16 groupes armés non étatiques, en obtenant 14 accords bilatéraux de cessez-le-feu et en entamant avec toutes les parties prenantes des négociations visant la conclusion d'un accord de cessez-le-feu au niveau national, étape préalable à des négociations de paix concrètes.
3. Au-delà de la poursuite de son vaste programme de réforme, le gouvernement a considérablement amélioré sa réputation en assurant avec succès la présidence de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) en 2014.
4. Si des progrès considérables ont été accomplis, il reste encore beaucoup à faire s'agissant à la fois des paramètres de la politique et de l'adaptation des comportements nécessaire à leur application. Les niveaux de confiance demeurent faibles, de même que la capacité de mise en œuvre des institutions. Toute une série de droits très importants ont été accordés, mais le niveau de compréhension des concepts démocratiques fondamentaux et des responsabilités associées à l'exercice de ces droits reste limité. Cela, conjugué au fait qu'à tous les niveaux de la société les citoyens ont des attentes élevées et sont impatients de récolter les fruits de la réforme, a donné lieu à un mécontentement civil qui complique encore davantage le processus de réforme.
5. Le développement du nationalisme bouddhiste se traduit à la fois par la présentation au Parlement de propositions législatives discriminatoires et par la commission de graves actes de violence civile à l'encontre de minorités religieuses et ethniques, en particulier les populations musulmanes – celles-ci s'identifient comme appartenant à l'ethnie Rohingya

mais sont officiellement reconnues comme Bengali, une description qui implique un statut d'immigrant.

6. Les pourparlers concernant un cessez-le-feu au niveau national se poursuivent, et toutes les parties semblent déterminées à ce qu'ils aboutissent; cependant, à ce stade, l'accord est hors de portée. Cela témoigne de la complexité des problèmes et du faible niveau de confiance entre les parties prenantes. Dans l'intervalle, les accords bilatéraux de cessez-le-feu, bien que globalement respectés, restent fragiles, et un grave conflit armé oppose toujours les forces gouvernementales et les armées non étatiques qui n'ont pas encore conclu de cessez-le-feu.
7. Une élection générale est prévue fin octobre/début novembre 2015 et, même si la campagne officielle n'a pas encore débuté, la perspective de ces élections influence les comportements. Un certain nombre d'observateurs politiques orientent les réponses: certains constatent que le gouvernement reste attaché au processus de réforme mais que sa capacité à aller de l'avant est entravée par l'évolution de la situation; d'autres suggèrent que l'on a permis la stagnation du processus de réforme et de paix ces derniers mois, pour préparer les élections; d'autres pensent que, pour conserver le soutien de leur base traditionnelle, certains membres du gouvernement se retirent du processus de réforme; et d'autres encore estiment que la situation actuelle confirme la position qu'ils défendent depuis longtemps, selon laquelle l'engagement de réforme n'était pas authentique dès le départ. Il n'est pas possible de déterminer lequel de ces observateurs a raison – si tant est qu'il y en ait un –, mais il suffit de dire que la perspective des élections à venir a une incidence sur la stabilité en général, le processus de réforme en cours et le processus de paix.
8. En dépit du contexte clairement sensible et de l'existence de risques considérables, le processus de réforme continue: le gouvernement élabore, en consultation avec ses partenaires de développement, des plans stratégiques à long terme tout en cherchant à prendre des mesures à effet rapide; il poursuit son programme de réforme législative et définit les modalités des procédures politiques, économiques, sociales et administratives nécessaires à son application.

Le programme de travail de l'OIT

9. A la suite de la levée des restrictions de mandat par la Conférence internationale du Travail en 2012, un programme de travail de l'OIT a été convenu lors de consultations tripartites menées en octobre 2012. Du fait de l'introduction de ce programme, le Bureau de liaison de l'OIT au Myanmar, qui gère en 2012 deux domaines d'activité – l'élimination de toutes les formes de travail forcé et l'instauration de la liberté syndicale et du dialogue social –, est doté, en janvier 2015, d'un programme visant également les migrations sans risques, le travail des enfants, les normes internationales du travail comme instruments de paix et de réconciliation, le développement des moyens de subsistance et l'infrastructure à forte intensité de main-d'œuvre, l'enseignement et la formation techniques et professionnels, les socles de protection sociale et la sécurité sociale, l'investissement responsable, l'entrepreneuriat et l'essor des petites et moyennes entreprises (PME), la réforme de la législation du travail et le renforcement des capacités institutionnelles, les statistiques du travail, l'appui aux capacités des partenaires sociaux, les relations professionnelles, et la sécurité et la santé au travail. Le budget annuel total a augmenté, passant de quelque 1,4 million de dollars des Etats-Unis en 2012 à 5,1 millions de dollars en 2014, tout comme le nombre d'employés, qui est passé de 11 à 70 entre janvier 2012 et décembre 2014; du fait de la mise en œuvre de nouveaux projets au premier trimestre de 2015, le nombre total d'employés s'élèvera à 94.

10. Les 4 et 5 décembre 2014 ont eu lieu des consultations tripartites, au cours desquelles le programme de travail de l'OIT a été examiné et les priorités des mandats tripartites ont été confirmées. Il a été convenu qu'un forum national tripartite serait établi et se réunirait sur une base trimestrielle. La première réunion, au cours de laquelle le mandat du forum et un plan de travail en vue de l'élaboration d'un programme par pays de promotion du travail décent seront examinés, est prévue pour la première semaine de mars 2015.

I. Progrès dans l'élimination du recours au travail forcé

11. Le gouvernement est convenu de prolonger de douze mois supplémentaires le Protocole d'entente complémentaire, à compter du 26 février 2015.
12. Compte tenu du manque de confiance persistant à l'égard des institutions gouvernementales et de l'absence de réforme nécessaire du système judiciaire, le mécanisme de traitement des plaintes qui relève du Protocole d'entente complémentaire reste l'une des rares alternatives judiciaires fiables dans le pays. En 2014, en moyenne, 33 plaintes ont été déposées chaque mois dans le cadre du mécanisme, dont 28 plaintes individuelles et cinq plaintes collectives.
13. Si ce chiffre ne représente qu'une faible augmentation par rapport aux niveaux de 2013, on considère qu'il traduit une meilleure connaissance de la loi et une confiance accrue dans le traitement des plaintes. La configuration des plaintes a évolué pour refléter, estime-t-on, le nouvel environnement. Le nombre de plaintes déposées contre les autorités militaires concernant l'utilisation de porteurs dans les zones de conflit a diminué, cette pratique étant désormais limitée, en général, aux zones de conflit armé permanent, en particulier les Etats de Kachin et de Shan, ou aux zones dans lesquelles un grand nombre de troupes ont été déployées pour faire face aux troubles civils – notamment l'Etat de Rakhine. Il existe toujours des plaintes relatives au recours au travail forcé par les autorités civiles, mais le nombre de plaintes de ce type a chuté, ce qui semble indiquer que les activités de sensibilisation menées avec les responsables gouvernementaux ont porté leurs fruits. Il est à noter que cette baisse semble être plus importante dans les zones centrales du pays que dans les régions ethniques ou frontalières. Le gouvernement a oralement réaffirmé son intention de consacrer une enveloppe budgétaire spécifique aux coûts salariaux des travaux publics et d'introduire des procédures d'allocation complémentaires, si cela s'avérait nécessaire. D'après certaines plaintes reçues, des difficultés de financement subsistent, c'est pourquoi les autorités locales sont chargées d'obtenir de la collectivité des contributions volontaires aux activités de travaux publics. Dans certains cas, cela se traduit par des situations de travail forcé. Certains rapports indiquent aussi que la corruption locale, encouragée par le nouveau mécanisme de financement, favorise le maintien des pratiques de travail forcé.
14. Le nombre de plaintes concernant le travail forcé liées à l'acquisition et à la confiscation de terres a augmenté, reflétant la faiblesse du système de gestion des terres et la hausse considérable de la valeur des terrains du fait de l'ouverture de l'économie. Les plaintes ont aussi augmenté dans le secteur privé, ce qui semble indiquer une meilleure connaissance publique du concept juridique et une plus grande confiance dans le traitement des plaintes.
15. Le Groupe de travail stratégique pour l'élimination du travail forcé continue de superviser l'application du plan d'action élaboré pour la mise en œuvre du mémorandum d'accord de 2012 sur l'élimination du travail forcé d'ici à 2015. La gestion des cas revient à un groupe de travail technique, initialement composé de hauts représentants des autorités militaires, de la police, du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale (ci-après dénommé «ministère du Travail») et de l'OIT, dont certains avaient suivi au Centre

international de formation de l'OIT à Turin un programme de formation sur l'instruction des plaintes relatives au travail forcé. Cette configuration a bien fonctionné; cependant, la composition du groupe de travail technique a récemment été modifiée pour inclure de nouveaux membres n'ayant pas bénéficié de la formation, ce qui a malheureusement amoindri l'efficacité du groupe s'agissant de la coordination interinstitutions, la qualité des enquêtes et la communication des réponses en temps voulu.

16. Parallèlement à la mission de décembre 2014 du Directeur général adjoint du BIT pour la gestion et la réforme, un examen des progrès a été réalisé avec le ministre du Travail, son adjoint, plusieurs directeurs généraux et leurs hauts fonctionnaires chargés du fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes.
17. En annexe du présent document figure un rapport détaillé des progrès accomplis pour chaque élément du plan d'action, décrivant les actions menées, les actions en cours, les défis et les problèmes restant à traiter.
18. Les progrès se poursuivent, et le gouvernement continue de démontrer son attachement à l'objectif d'élimination du travail forcé d'ici à 2015. Cependant, une analyse de l'évolution des plaintes montre qu'un certain nombre de domaines restent source de préoccupations:
 - a) Si les activités de **sensibilisation** continuent, la formation des formateurs prévue pour les autorités militaires et la police n'a pas encore eu lieu. Cette activité est jugée essentielle si l'on veut instaurer un environnement dans lequel le mécanisme de traitement des plaintes n'est plus nécessaire. Cela n'est pas encore le cas. Avec l'appui du ministère de l'Information, des annonces publiques donnant une définition du travail forcé, confirmant son caractère criminel et fournissant des conseils sur la façon de déposer une plainte ont été faites dans les journaux ainsi qu'à la radio et à la télévision. Des brochures contenant les mêmes informations, en birman et dans les principales langues ethniques, ont été largement diffusées. Etant donné la taille du pays et l'accès limité d'une grande partie de la population à ces médias, les niveaux de pénétration demeurent assez faibles, et le gouvernement a été exhorté à redynamiser et à élargir la campagne.
 - b) La **responsabilisation** reste un domaine dans lequel l'engagement doit être renforcé. En général, les autorités militaires répondent favorablement à la demande de responsabilisation, et l'application des règlements militaires s'est vue renforcée par la publication et la large diffusion d'ordonnances réaffirmant le caractère criminel du recours au travail forcé, quelle que soit sa forme. Toute plainte déposée contre les autorités militaires fait l'objet d'une enquête, et la majorité des cas aboutissent à des poursuites au titre des règlements militaires. Quelque 274 procédures, conclues par des sanctions s'étendant du blâme en bonne et due forme à l'amende, à la rétrogradation, à la perte de droits en matière de pension et de promotion, au renvoi de l'armée ou à l'emprisonnement, ont été menées à l'encontre des autorités militaires à la suite de plaintes déposées au titre du Protocole d'entente complémentaire. En revanche, il a été indiqué qu'aucune action n'a été engagée en vertu de la loi modifiée concernant l'administration des circonscriptions ou des villages depuis son entrée en vigueur en 2012 à l'encontre de contrevenants identifiés dans la fonction publique non militaire ou dans le secteur privé.
 - c) Une **réticence apparente à mener à terme un certain nombre de cas** a pour effet d'entamer la confiance qui s'était développée à l'égard du mécanisme de traitement des plaintes. Un certain nombre de plaintes, bien que presque totalement résolues, restent ouvertes et continuent donc d'être mises en avant par les plaignants à la fois auprès de l'OIT et, dans certains cas, dans les médias publics. Un exemple typique concerne un grand nombre d'agriculteurs qui, après le dépôt de plaintes dans le cadre

du mécanisme, ont été autorisés à retourner sur leurs terres traditionnelles; ces terres avaient été confisquées car les agriculteurs avaient refusé d'y accomplir un travail forcé après le transfert de leur propriété aux autorités militaires. Le Département des registres fonciers a cependant refusé de reconnaître le droit légal d'occupation de ces agriculteurs, indiquant qu'il avait besoin d'une autorisation spécifique de la part des autorités militaires pour ce faire, ce qui ne s'est pas concrétisé à ce jour.

- d) Il convient de mentionner un cas spécifique qui a été soulevé dans le cadre du mécanisme de traitement des plaintes relatives au travail forcé, et qui est particulièrement préoccupant. En décembre 2011, un capitaine de l'armée de l'air, U Chit Ko, a échangé des courriers électroniques avec le Chargé de liaison de l'OIT concernant l'applicabilité de la loi sur le travail forcé à sa situation. Quelque seize mois après avoir reçu la demande du capitaine Chit Ko, l'OIT a été informée qu'il avait fait l'objet de poursuites pour avoir contacté l'OIT et que, en décembre 2012, il avait été condamné par un tribunal militaire à un renvoi de l'armée et à dix ans d'emprisonnement. Même si le gouvernement l'a initialement nié, il a plus tard été confirmé que la raison des poursuites et de la condamnation dont le capitaine avait fait l'objet était le fait d'avoir contacté l'OIT. Au cours de sa mission de décembre 2014, le Directeur général adjoint a réitéré ses demandes d'information précédentes et a indiqué au ministère du Travail la gravité que présentait cette affaire aux yeux de l'OIT. Une autre communication a été envoyée par l'OIT au ministère du Travail en janvier 2015, mais elle reste sans réponse à ce jour. Au-delà de la situation personnelle du capitaine Chit Ko, qui doit être clarifiée et réglée, la médiatisation actuelle concernant son emprisonnement prolongé pour avoir contacté l'OIT a évidemment pour effet d'entamer la confiance dans le mécanisme de traitement des plaintes.

II. Progrès concernant la liberté syndicale et le dialogue social

19. Le projet «Promouvoir la liberté syndicale et le dialogue social au Myanmar», financé par la Norvège, découle du projet d'un an intitulé «Promouvoir les droits au travail au Myanmar», qui était financé par le Département d'Etat des Etats-Unis. En tant que premier projet de ce type mis en œuvre depuis la réinstauration d'un système de relations professionnelles, la phase initiale visait à introduire des concepts et à mettre en place des activités élémentaires de sensibilisation et de renforcement des capacités au niveau de l'entreprise, ainsi qu'à fournir un appui aux mandants tripartites. Elle impliquait une collaboration, avec les dirigeants des syndicats nouvellement créés afin de mieux servir leurs mandants et de toucher de nouveaux membres potentiels, et la promotion d'un dialogue social bipartite et tripartite qui soit efficace et constructif. Si les activités de sensibilisation et de renforcement des capacités concernant les concepts et techniques fondamentaux en matière de relations professionnelles restaient très importantes, un large éventail d'initiatives complémentaires étaient nécessaires pour tirer parti de ces bases et développer d'autres domaines de la gouvernance du marché du travail, dans le but de garantir une approche complète et holistique.
20. La deuxième phase du projet constitue un prolongement des travaux consistant à aider les nouvelles organisations syndicales et les employeurs, au niveau des entreprises et des usines, à participer de façon efficace au dialogue social, y compris la négociation collective et le règlement des conflits. Elle est conçue pour fonctionner en coordination avec d'autres projets de l'OIT, dans le cadre global du programme de travail de l'OIT, et en particulier avec le projet sur le travail forcé et les normes internationales du travail financé par l'Union européenne, un programme sur les entreprises responsables financé par l'Office danois du développement international, un projet sur le secteur de l'habillement financé

par le Secrétariat d'Etat à l'économie de Suisse, un projet concernant le développement de la capacité des employeurs financé sur le Compte supplémentaire du budget ordinaire, et le programme du Département du travail des Etats-Unis sur l'élimination du travail des enfants. Une approche en trois volets a été adoptée, qui implique de travailler avec les institutions nationales du marché du travail pour garantir qu'elles sont mieux à même de reconnaître, mettre en œuvre et faire respecter les droits fondamentaux au travail; de travailler – séparément et collectivement – avec les organisations d'employeurs et de travailleurs pour améliorer leurs connaissances et compétences en ce qui concerne le nouveau cadre des relations professionnelles, ainsi que le règlement des conflits, la négociation collective et la sécurité et la santé au travail; et d'œuvrer à promouvoir des relations professionnelles et un dialogue social sains au niveau des entreprises et des industries ou secteurs, ainsi qu'aux niveaux régional et national.

- 21.** Depuis que la loi sur les organisations syndicales est entrée en vigueur en 2012, le nombre d'organisations syndicales enregistrées a augmenté régulièrement. En janvier 2015, on recensait 1 458 organisations syndicales de base, 53 organisations syndicales des municipalités et quatre fédérations syndicales (toutes dans le secteur maritime), ainsi que 28 organisations d'employeurs de base, une organisation d'employeurs des municipalités et une fédération d'employeurs (secteur maritime).
- 22.** D'après les données les plus récentes, la plupart des organisations syndicales se trouvent dans le secteur agricole (66 pour cent). Les autres secteurs comptant un grand nombre d'organisations syndicales sont notamment l'habillement (6,5 pour cent), la manutention du fret (6,5 pour cent), les biens de consommation (5,2 pour cent), ainsi que les transports et la pêche (3,2 pour cent chacun). Au total, le nombre de membres enregistrés auprès d'organisations syndicales est inférieur à 100 000 (88 261 en septembre 2014)¹, ce qui représente moins de 0,3 pour cent de la population active totale.
- 23.** Malgré le développement des organisations syndicales de base et, dans une moindre mesure, des organisations syndicales des municipalités (à l'exception du secteur maritime), il n'y a toujours pas d'organisation enregistrée au niveau des Etats, des divisions ou des régions ni de fédérations syndicales ou d'employeurs nationales au titre de la loi sur les organisations syndicales. Après de longues négociations, le gouvernement a reconnu les fédérations syndicales non enregistrées et la confédération syndicale récemment constituée mais non enregistrée, en tant que représentantes de leurs membres enregistrés. Sur cette base, elles ont été conviées à plusieurs consultations, y compris sur des projets de loi, et ont été invitées à nommer des représentants pour les consultations tripartites nationales de décembre 2014 relatives au programme de travail de l'OIT.
- 24.** Dans le contexte du développement des structures de dialogue social, il est admis que la réussite repose largement sur l'établissement, entre les partenaires sociaux, de relations basées sur la confiance et le respect mutuel. Il faut pour cela introduire et accepter un certain nombre d'approches et comportements nouveaux, les employeurs et les travailleurs reconnaissant l'intérêt commun qu'ils ont à se soutenir mutuellement en vue d'atteindre leurs objectifs distincts mais directement liés.
- 25.** Même si elle est prévue par la loi, la négociation collective n'est pas, pour le moment, un concept couramment compris ou utilisé. La plupart des conventions collectives existantes sont en fait des accords de règlement de conflits et ne couvrent pas l'étendue des questions nécessaires pour favoriser des relations professionnelles solides. La législation actuelle ne

¹ Il convient de noter que ces chiffres concernent uniquement le nombre d'effectifs des organisations syndicales de base au moment de leur enregistrement par le gouvernement. L'évolution des niveaux d'affiliation n'est pas enregistrée. On ne dispose pas de données ventilées par sexe.

donne pas d'orientation précise sur le processus de négociation collective, et le cadre institutionnel de la fourniture de services de conciliation et d'arbitrage, mis en place il y a très peu de temps et largement méconnu, a besoin d'un soutien des capacités considérable.

26. Un examen du système existant de relations professionnelles a été mené récemment, environ trois ans après l'adoption du cadre législatif et réglementaire pertinent, afin d'évaluer la mesure dans laquelle les lois et pratiques actuelles encouragent des relations professionnelles saines. Basés sur des entretiens avec les travailleurs, les employeurs et les représentants gouvernementaux, ainsi que sur une analyse des données administratives clés, les résultats préliminaires font ressortir des problèmes à la fois juridiques et opérationnels qui entraveraient l'établissement, l'enregistrement et le développement de syndicats et d'organisations d'employeurs au Myanmar.
27. Bien que le Bureau continue de travailler avec toutes les parties pour résoudre les problèmes liés à l'enregistrement et œuvre à la promotion de la liberté syndicale et de la négociation collective au titre du cadre juridique existant, il semble qu'un examen et une révision du cadre juridique pertinent (en particulier la loi sur les organisations syndicales et la loi sur le règlement des conflits du travail) soient nécessaires.
28. La loi sur le règlement des conflits du travail met en place un système visant à encourager le développement de la négociation collective volontaire dans le pays. Les organes de conciliation reçoivent les plaintes liées principalement aux salaires et allocations, aux conditions d'emploi et aux licenciements injustifiés. Les conclusions initiales de l'examen des relations professionnelles indiquent que le manque de compréhension général de la législation du travail et des principes du dialogue social ainsi que l'inefficacité des systèmes de règlement des conflits sur le lieu de travail favorisent les conflits.
29. Si les cas liés aux salaires et aux conditions de travail sont généralement réglés au niveau de l'usine, ou par le biais de la conciliation au niveau de la municipalité, les cas non réglés sont soumis à l'organe d'arbitrage pertinent et, le cas échéant, au Conseil national d'arbitrage. D'après les informations actuellement disponibles, presque toutes les affaires présentées au Conseil d'arbitrage concernaient des licenciements, et le Conseil a ordonné la réintégration du travailleur dans près d'un quart des cas. La plupart de ces affaires portaient sur le licenciement de dirigeants syndicaux, et il semblerait que les employeurs ne respectent pas toujours l'obligation de réintégration qui leur est faite.
30. Début 2014, le ministère du Travail a introduit un projet de modification de la loi sur le règlement des conflits du travail, prévoyant d'augmenter les sanctions infligées en cas de non-respect d'une décision du Conseil d'arbitrage de sorte à inclure la possibilité d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois mois. Cela était jugé important pour offrir aux travailleurs une protection adéquate contre les actes de discrimination antisyndicale liés à leur emploi, d'une part, et, d'autre part, pour garantir le respect du Conseil d'arbitrage en tant qu'organe quasi judiciaire, dont les décisions sont définitives et doivent être directement appliquées. La loi modifiée a été promulguée fin 2014; les amendes ont été augmentées, mais aucune peine d'emprisonnement n'a été introduite.
31. La conduite d'activités ciblées de sensibilisation et de renforcement des capacités se poursuit et commence à inclure les conventions collectives et les procédures simples de règlement des conflits au niveau de l'entreprise. Un manuel sur le droit du travail est aussi en cours d'élaboration, le but étant d'aider les parties à comprendre les lois du travail pertinentes. Les visites d'usines se multiplient, en vue de fournir aux syndicats et aux employeurs sur le lieu de travail des conseils plus directs et ciblés, en lien avec l'établissement et le fonctionnement de comités de coordination, ainsi qu'avec la négociation collective et la prévention et le règlement des conflits. Une assistance est

fournie aux organes de conciliation, et un examen des organes d'arbitrage – y compris leurs cadres juridiques et opérationnels – débutera prochainement.

- 32.** Le Bureau s'efforce d'aider le gouvernement dans le processus de rédaction de nouvelles dispositions de la législation du travail ou de modification des dispositions existantes, conformément aux normes internationales du travail et à la suite de consultations avec les partenaires sociaux. Dans le cadre d'une initiative de réforme de la législation du travail et de renforcement des capacités institutionnelles convenue en 2014 entre le gouvernement du Myanmar, les gouvernements des Etats-Unis, du Japon et du Danemark, et l'OIT, un examen complet de l'ensemble de la législation du travail existante sera mené aux fins de la production, dans un délai de deux à trois ans, d'un code du travail révisé, complet et cohérent.
- 33.** Il est admis que cette activité de base est essentielle; cependant, du fait de l'ouverture de l'économie, le rythme de changement est tel que les partenaires sociaux doivent simultanément traiter des questions techniques, y compris les examens de la législation et des politiques au niveau national, les processus connexes de sensibilisation et d'application, et la gestion des conflits. Toutes les parties, et en particulier les partenaires sociaux, sont donc soumises à une pression considérable. Si tous les efforts possibles sont déployés pour avancer de manière constructive, il est important de répondre aux attentes en parallèle afin d'éviter l'installation de comportements conflictuels.

III. L'impact de l'investissement étranger sur les conditions d'emploi

- 34.** L'investissement étranger et l'ouverture de l'économie au commerce et à la concurrence ont donné lieu à d'importantes évolutions législatives et réglementaires, généralement positives. Des cadres institutionnels ont été mis en place, et des mesures visant à éliminer les obstacles administratifs sont prises. Les nouveaux niveaux d'investissement, bien qu'importants, ne sont pas aussi élevés que prévu; cela pourrait être dû à un certain nombre de facteurs, dont l'hésitation permanente du fait des risques politiques ou liés à la stabilité perçus à l'approche de l'élection, l'absence dans le droit d'une protection appropriée des investisseurs, le problème constant de la corruption et le coût de l'activité commerciale compte tenu des déficiences d'infrastructure et des blocages de processus.
- 35.** Le Cadre pour la réforme économique et sociale, présenté en décembre 2012, vise à accélérer l'intégration du Myanmar dans la communauté internationale. Il identifie les priorités stratégiques du gouvernement pour les trois années à venir en plaçant l'accent, entre autres choses, sur la promotion de l'investissement national et étranger, la mise en œuvre effective d'un développement tourné vers l'individu et la réduction de la pauvreté. La troisième phase, axée sur la réforme administrative, a été lancée en 2014. Parmi les principales réformes économiques figurait une nouvelle loi, adoptée en novembre 2012, qui visait à garantir un environnement stable pour l'investissement étranger. Cette loi sur l'investissement étranger avait pour but de favoriser la bonne intégration du Myanmar dans l'économie mondiale et régionale par le biais du commerce et des flux entrants d'investissement étranger direct. Parallèlement à l'élaboration du nouveau cadre juridique, le Myanmar travaille aussi sur les procédures administratives et l'infrastructure intérieure en vue d'éliminer les obstacles à l'investissement restants.
- 36.** Les investisseurs manquent toujours de statistiques actualisées et précises qui pourraient les orienter dans la création d'entreprises au Myanmar. Le gouvernement considère qu'il s'agit d'une grande priorité et a l'intention d'améliorer la transparence et la disponibilité des statistiques. Les partenaires de développement soutenant cette entreprise incluent, entre autres, l'OIT (enquête sur la population active), le Fonds des Nations Unies pour la

population et la Banque mondiale (recensement), l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (statistiques sur les entreprises) et l'Union européenne (statistiques commerciales).

37. Les principales données disponibles indiquent qu'au Myanmar:

- a) la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel s'est améliorée, passant de 5,1 pour cent en 2009-10 à environ 6,4 pour cent en 2012-13 et à 6,8 pour cent en 2013-14. On considère que les investissements étrangers sont l'un des facteurs de cette croissance du PIB. La Banque asiatique de développement prévoit un taux de croissance annuel de 7 à 8 pour cent au cours des prochaines décennies;
- b) le revenu annuel par habitant reste bas – 900 dollars des Etats-Unis, soit le plus faible des pays de l'ASEAN;
- c) on compte 1,7 pour cent de chômeurs, mais le taux de sous-emploi est de 37,5 pour cent² et la proportion de travailleurs pauvres est de 26 pour cent chez les hommes et de 25 pour cent chez les femmes;
- d) les flux entrants d'investissement étranger direct ont augmenté en 2010-11 pour atteindre près de 20 milliards de dollars, avant de retomber à 4,6 milliards de dollars en 2011-12. Les investissements étrangers visent principalement les secteurs de l'électricité, du pétrole et du gaz, et le secteur minier, et une part importante d'entre eux est destinée aux grands projets de construction tels que l'aéroport de Nay Pyi Taw ainsi qu'aux télécommunications.

38. Le cadre opérationnel et juridique de l'investissement étranger repose sur les éléments suivants:

- a) la loi sur l'investissement étranger, promulguée en novembre 2012, qui prévoit une «liste négative» autorisant l'investissement étranger dans toutes les activités à l'exception de celles qui font l'objet d'interdictions ou de restrictions;
- b) la loi sur l'investissement des citoyens, qui prévoit un cadre d'investissement unique par l'harmonisation des incitations à l'investissement et des procédures pour les investisseurs nationaux et étrangers;
- c) la loi sur l'emploi et le développement des compétences, supervisée par le ministère du Travail, qui vise à garantir que la formation professionnelle favorise l'employabilité;
- d) la loi sur la concurrence, supervisée par le ministère du Commerce, qui vise à assurer une concurrence loyale en traitant les accords anticoncurrentiels, les monopoles et les fusions;
- e) la loi sur les zones économiques, conçue pour surmonter les obstacles en matière d'infrastructure, de sorte à attirer davantage d'investissements étrangers directs et à accroître les exportations, qui prévoit des incitations fiscales additionnelles en cas d'investissement dans différentes régions stratégiques; et
- f) la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, qui est entrée en vigueur le 18 décembre 2014 après avoir été ratifiée par le gouvernement en 2013. Avec l'établissement d'un groupe de travail technique tripartite et faisant intervenir

² Estimations, dans l'attente des chiffres finaux de l'enquête sur la population active.

de multiples parties prenantes, des travaux ont débuté en vue d'assurer la mise en place du cadre législatif requis.

39. Les grandes questions ci-après se posent au niveau le plus général:

- a) *Etablissement d'un cadre approprié pour l'investissement:* Un cadre approprié pour l'investissement est basé sur la promotion du comportement responsable des entreprises au Myanmar. Il y a beaucoup à faire dans ce domaine, par exemple en améliorant les consultations publiques sur la législation et les projets d'investissement, ainsi que sur le travail et les droits de l'homme. Ce cadre doit tenir compte de l'impact des investissements sur la création d'emplois, notamment en garantissant que les investissements étrangers ont une forte intensité de main-d'œuvre et favorisent la croissance de l'emploi. Il doit aussi prendre en compte la question de l'acquisition des terres, en particulier pour les projets d'investissement à grande échelle. Les droits de propriété ne sont pas bien établis, et les communautés vivant sur les terres en train d'être acquises pour des grands projets de construction ne sont pas suffisamment consultées.
- b) *Besoin de transparence et de changement systémique:* Les entreprises, y compris les PME, estiment qu'il est difficile d'investir au Myanmar à cause du manque de transparence des politiques et mesures économiques. La confiance demeure un problème important dans le pays, en particulier chez les investisseurs potentiels. Même si elle représente une avancée considérable, la loi sur l'investissement étranger laisse beaucoup de questions sans réponse. Aucun mécanisme n'est en place pour protéger les investisseurs, le processus d'approbation est long et l'investissement étranger est interdit ou restreint dans un grand nombre de secteurs. En 2014, le gouvernement a ratifié l'Initiative sur la transparence dans l'industrie extractive, et des mesures ont récemment été prises pour étendre l'application des principes de transparence à d'autres secteurs clés de l'économie.
- c) *Questions relatives au développement:* Parmi les nombreux défis auxquels est confronté le pays figure la capacité du gouvernement à satisfaire les besoins nationaux en matière de développement, notamment en accordant une attention particulière à l'amélioration de la fourniture d'électricité, à la mise à disposition de moyens de transport et de télécommunication de meilleure qualité, à l'amélioration des services d'éducation et de santé ainsi qu'à l'accès à l'eau potable et propre, et en prenant des mesures à cet égard. Tous ces besoins en matière de développement sont traités; cependant, les défis sont immenses et il faudra du temps pour les relever. Ils constituent toutefois une priorité et un élément essentiel si l'on veut garantir que les fruits de la croissance économique sont répartis de façon inclusive et contribuent à la réduction de la pauvreté ainsi qu'à la stabilité dans le pays. Des changements systémiques sont indispensables pour faire face aux nombreuses difficultés sociales et économiques actuelles qui sont susceptibles de faire obstacle à l'objectif de développement véritable du Myanmar.
- d) *Respect des engagements relatifs à l'établissement de la communauté économique de l'ASEAN:* Dans le cadre de ce projet, l'ASEAN est envisagée comme un marché et une base de production uniques, comme une région économique extrêmement compétitive, caractérisée par un développement économique équitable, et pleinement intégrée dans l'économie mondiale. Le Myanmar a l'intention de traiter les déficiences législatives et réglementaires, qui entravent la mise en œuvre en temps voulu des engagements pris dans le cadre de l'ASEAN, et de renforcer le ministère de la Planification nationale et du Développement économique en tant qu'organisme national de coordination pour la communauté. Une importance considérable est accordée à la reconnaissance mutuelle de compétences, à l'appui de la libre circulation des personnes dans la communauté de l'ASEAN.

- e) *Les obstacles doivent être supprimés pour favoriser l'entrée d'investissements étrangers directs et ainsi aider les industries nationales:* Le gouvernement encourage la suppression des obstacles et améliore les services d'appui dans les domaines du financement du commerce, de l'accès aux marchés et de la facilitation des échanges.
40. Il n'est pas encore possible d'évaluer clairement l'impact des investissements étrangers sur la création d'emplois. D'après la Commission de l'investissement du Myanmar, environ 300 000 emplois ont été créés l'année dernière. Cependant, il est difficile de déterminer s'il s'agit de nouveaux emplois ou d'emplois existants qui ont été transférés d'entreprises nationales vers des entreprises étrangères. Les investisseurs ont du mal à trouver des travailleurs qualifiés et à faire face aux coûts d'investissement élevés (associés à l'instabilité de la fourniture d'électricité, à l'infrastructure limitée, au manque d'informations centralisées sur les entreprises et à la lourdeur des procédures d'enregistrement).
41. L'augmentation de la concurrence étrangère peut avoir des conséquences mitigées pour les PME. Il est important que ces entreprises bénéficient d'une certaine forme de protection, car elles sont la pierre angulaire de l'économie du Myanmar et un moteur pour la création d'emplois. En outre, les PME ont besoin d'une assistance pour améliorer leur productivité et les conditions de travail de leurs employés. L'accès limité aux financements et l'absence d'un secteur efficace d'aide aux entreprises amoindrissent la capacité des PME à tirer parti des possibilités de croissance.
42. La promotion de l'investissement dans le secteur agricole demeure un défi. La contribution de l'agriculture au PIB était de 30,5 pour cent en 2012-13 et le secteur représentait 61,2 pour cent de l'emploi total en 2010-11. Il existe un potentiel de création d'emplois immense dans ce secteur mais, à ce jour, les nouveaux investissements restent très faibles.
43. La contribution du secteur manufacturier au PIB était de 19,9 pour cent et ce secteur représentait 11,3 pour cent de l'emploi en 2010-11. La transformation des produits alimentaires et des boissons ainsi que les textiles et les vêtements constituent les principales industries manufacturières, qui sont dominées par les PME. Dans ce secteur, le défi consiste à transformer les investissements en activités manufacturières afin de faire en sorte que le secteur emploie davantage de main-d'œuvre.
44. Depuis 2008, les arrivées de touristes au Myanmar ont enregistré une croissance régulière – le taux de croissance était de 30 pour cent en 2012. Dans le secteur touristique, la difficulté est de maintenir l'intérêt des touristes pour le Myanmar et de garantir un tourisme responsable, afin que les communautés bénéficient de la croissance du secteur en termes d'emploi et de revenu.
45. Les domaines prioritaires de la contribution de l'OIT sont les suivants:
- a) *Renforcer les systèmes d'information sur le marché du travail:* L'OIT aide le ministère du Travail et l'Office central de la statistique à mener une enquête exhaustive sur la population active, le travail des enfants et le passage de l'école à la vie active. Cette enquête vise à fournir les informations les plus récentes sur l'évolution du marché du travail afin d'orienter l'élaboration des politiques économiques et sociales et la formulation de programmes.
- b) *Encourager la réforme de la législation du travail et promouvoir la cohérence des politiques:* Une nouvelle initiative gouvernementale en deux étapes est en train d'être mise en place avec l'OIT et les partenaires de développement. La première étape inclut la fourniture d'un appui technique à la modification ou à l'actualisation des lois existantes et à la correction des principales lacunes législatives, et la seconde étape est

axée sur l'élaboration et l'application, dans un délai de deux à trois ans, d'une stratégie pour la production d'un code du travail complet, moderne, cohérent et conforme aux normes internationales du travail.

c) *Soutenir l'amélioration de la capacité des partenaires tripartites à promouvoir des investissements et des pratiques commerciales responsables:* Au travers de différents projets de coopération technique, l'OIT a pris des mesures pour:

- i) renforcer la capacité de la Fédération des chambres de commerce et d'industrie de la République de l'Union du Myanmar, des associations professionnelles et des organisations d'employeurs et de travailleurs, en termes de recherche, d'activités de sensibilisation et de fourniture de services aux membres;
- ii) accroître la conformité des lieux de travail avec les normes internationales du travail et la législation nationale;
- iii) encourager le dialogue tripartite pour des investissements et des pratiques commerciales responsables.

46. Des analyses des chaînes de valeur des secteurs économiques dotés d'un fort potentiel de création d'emplois – habillement, pêche et tourisme, par exemple – ont été entreprises, l'accent étant placé sur la contribution des PME à ces secteurs. Une fois menées à bien, ces analyses identifieront les principaux obstacles sous-jacents à l'augmentation des investissements, l'amélioration de la productivité, la hausse de l'emploi et l'amélioration des conditions de travail tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Des recommandations concernant des interventions visant à promouvoir le travail décent dans ces secteurs et à encourager l'essor des PME sont en train d'être formulées.

47. Un nouveau projet de coopération avec l'Union européenne est actuellement mis en œuvre, qui comporte un volet consacré à la promotion de la responsabilité sociale des entreprises auprès des investisseurs nationaux et des investisseurs étrangers directs, en particulier pour ce qui concerne les normes du travail et leur application dans les zones économiques spéciales (ZES) ainsi que d'autres activités de développement commercial dans les zones de conflit ou dans leur proximité immédiate. Parallèlement à la création de ZES pour les investissements nationaux et étrangers dans des zones de conflit ou à proximité, et dans des régions peuplées en grande partie par des populations ethniques, dont bon nombre avaient été auparavant déplacées durant le conflit, l'OIT travaille avec le gouvernement national, les parlements locaux, les gouvernements locaux, les entrepreneurs, les investisseurs, ainsi qu'avec les employeurs et les travailleurs et leurs organisations, afin d'encadrer la législation du travail et d'encourager la coopération travailleurs-employeur sur le lieu de travail, l'application des normes internationales du travail et la participation de la collectivité au rétablissement de la confiance et à la promotion du respect mutuel en vue d'une plus grande cohésion entre les groupes ethniques. Des comités consultatifs tripartites seront mis en place dans les ZES. Des comités de liaison entre les communautés seront établis dans les communautés proches des ZES, le but étant d'assurer le lien entre ces communautés et la direction de la ZES afin de limiter les violations potentielles des droits de l'homme liées au développement et au fonctionnement de la ZES et de faire en sorte que les communautés retirent le plus grand bénéfice possible de l'existence de la ZES au travers de possibilités d'emplois directs.

48. Si les mesures stratégiques positives, en particulier concernant la politique du marché du travail et la réforme législative (y compris s'agissant de la liberté syndicale, l'élimination du travail des enfants, le salaire minimum, la sécurité et la santé au travail, et l'enseignement et la formation techniques et professionnels), peuvent être en partie attribuées à l'ouverture de l'économie à l'investissement étranger et au commerce, il n'est pas possible, à ce stade, de décrire précisément l'impact de l'investissement étranger sur la

création d'emplois. Les nouveaux investissements ont clairement créé des possibilités d'emploi, mais une grande partie d'entre eux concerne des secteurs à faible intensité de main-d'œuvre. On ne sait pas exactement si ces emplois sont nouveaux ou s'il s'agit simplement d'emplois de substitution, le personnel qualifié se déplaçant dans les nouvelles entreprises. La concurrence et la nécessité de fournir des preuves de l'application des normes lorsque les échanges se déroulent au niveau mondial ont conduit certains secteurs à mettre au point des codes de conduite, plaçant l'accent sur les normes internationales du travail, l'environnement et la responsabilité sociale des entreprises. Plus de 50 entreprises nationales ont signé le Pacte mondial des Nations Unies. Cependant, il ne s'agit là que d'activités de base, menées pour le moment à une échelle limitée, ce qui signifie qu'il y a eu relativement peu de conséquences positives directes sur les conditions de travail jusqu'à présent.

Annexe

Plan d'action conjoint pour l'élimination du travail forcé d'ici à 2015

1. Sensibilisation

Objectif	S'assurer que tous les citoyens du Myanmar ont connaissance de ce qui constitue le travail forcé, ont accès aux informations sur leurs droits et responsabilités en vertu de la législation et sont en mesure d'exercer ces droits, le cas échéant.
Actions menées à bien/en cours	Des brochures en birman et dans les principales langues ethniques ont été approuvées par le gouvernement. Les brochures ont été largement diffusées auprès de groupes ciblés et dans des zones géographiques spécifiques du pays, y compris les régions rurales et ethniques isolées. Une formation adaptée a été dispensée aux juges, au personnel de l'administration générale, au personnel du ministère du Travail ainsi qu'aux officiers des services de lutte contre l'incendie et de police, mais il convient de donner un nouvel élan à cette formation (y compris la formation des formateurs) pour qu'elle ait une couverture à la fois centrale et régionale en 2015. C'est particulièrement vrai pour les officiers de police chargés des enquêtes et des poursuites visant les auteurs d'infractions au Code pénal, une grande importance étant attachée à la question de la servitude pour dettes. Des séminaires conjoints (ministère du Travail et OIT) de sensibilisation à l'intention des autorités locales se sont tenus dans 13 des 14 Etats et régions. L'atelier conjoint de formation de formateurs récemment organisé pour les membres de la communauté locale et les représentants gouvernementaux dans l'Etat de Chin, dont le but était d'encourager des activités conjointes de sensibilisation autonomes et permanentes, constitue un modèle pour l'application dans d'autres Etats et régions. Des ateliers d'une demi-journée pour les journalistes nationaux se sont déroulés à Yangon et des ateliers similaires ont commencé à être mis en œuvre au niveau des régions/ Etats. Une formation a été dispensée aux membres des Nations Unies et d'organisations internationales non gouvernementales, et un calendrier a été défini pour la poursuite de ces activités en 2015. Des publicités ont été diffusées dans les journaux ainsi qu'à la radio et à la télévision, avec le soutien du ministère de l'Information, et ces activités devraient continuer en 2015. Les directives pratiques pour les forces armées (Tatmadaw), l'administration générale et d'autres ministères sont en train d'être révisées et actualisées en vue de leur approbation par le Groupe de travail stratégique pour l'élimination du travail forcé et de leur diffusion ultérieure.
Actions à venir	La formation de formateurs prévue pour le personnel militaire, le calendrier ordinaire des exposés conjoints pour l'Ecole militaire et les commandants, et la formation continue des officiers et sous-officiers font partie des actions à venir, de même que les activités courantes de formation/sensibilisation à l'intention des parlementaires, des enseignants et des professeurs d'université. Même si les forces armées (Tatmadaw) ont régulièrement communiqué à l'OIT des informations sur les poursuites, à ce jour elles sont restées confidentielles, et la publication trimestrielle convenue du détail des poursuites n'a pas encore eu lieu.
Enjeux	L'application de la formation reçue est inégale – des plaintes pour recours au travail forcé continuent à être déposées dans des régions où des formations et des séminaires conjoints ont été menés (Magway, Yangon et Sagaing, par exemple). En revanche, dans le cadre d'un cas récemment enregistré à Rakhine, les autorités locales ayant bénéficié de la formation ont pris des initiatives positives pour supprimer le recours au travail forcé avant l'intervention officielle de l'OIT. A ce jour, le groupe de travail stratégique n'a pas été en mesure de faciliter la formation ciblée des enseignants et des professeurs d'université, bien que cela ait été expressément convenu dans le plan d'action officiel. Une formation de formateurs pour le personnel militaire avait été prévue par le biais du groupe de travail stratégique en 2013, mais elle a été demandée à trop brève échéance pour que l'OIT puisse l'organiser. Les demandes visant à rétablir ces arrangements sont restées sans réponse.

2. Poursuite des activités dans le cadre du Protocole d'entente complémentaire

Objectif	Soutenir la stratégie globale pour l'élimination du travail forcé par l'application et l'utilisation efficaces du mécanisme de traitement des plaintes en la matière.
Actions menées à bien/en cours	Des plaintes continuent d'être déposées – 33 par mois en moyenne en 2014. Le Protocole d'entente complémentaire a été prorogé chaque année depuis 2008. Un groupe de coordination technique a été établi pour la coordination opérationnelle de la gestion des cas. Le groupe de travail stratégique se réunit en moyenne deux fois par an et examine les progrès accomplis au regard du plan d'action. Quatre fonctionnaires locaux du BIT ont été nommés dans des régions pour exercer la fonction de coordonnateurs locaux du système de gestion des cas et d'interlocuteurs pour le réseau des quelque 1 500 facilitateurs de plaintes volontaires.
Actions à venir	Les réponses des autorités militaires sont positives, en particulier pour ce qui concerne le recrutement de mineurs. En revanche, ce n'est pas le cas pour les réponses aux plaintes concernant les autorités civiles et le secteur privé. On peut en dire autant des mesures de responsabilisation prises à l'encontre des auteurs d'infractions. Comme convenu, les membres initiaux du groupe de coordination technique qui étaient issus de la police et du ministère du Travail ont suivi une formation sur l'instruction des plaintes relatives au travail forcé au Centre international de formation de l'OIT – malheureusement, le représentant des autorités militaires n'a pas pu y assister et, par la suite, les représentants de la police et du ministère du Travail qui avaient bénéficié de la formation ont été remplacés. Cela signifie qu'aucun des membres du groupe n'a reçu de formation spécialisée, et cela se répercute sur la qualité de la coordination et des enquêtes, puis sur les décisions prises. L'absence de personnel formé est dommageable pour chaque institution, mais tout particulièrement pour le ministère du Travail qui est le ministère coordonnateur du gouvernement.
Enjeux	L'obtention de réponses complètes permettant la clôture des cas constitue très souvent un défi majeur. Les organismes partenaires (tels que les forces armées (Tatmadaw) et l'administration générale) reconnaissent leur incapacité à classer les affaires du fait, par exemple, d'une réticence à reconnaître officiellement le droit d'occupation des terres d'un plaignant alors même que celui-ci a été officiellement autorisé à retourner sur ses terres, ou d'une incapacité à engager des poursuites pénales en cas de travail forcé ou de servitude pour dettes dans le secteur privé, même lorsque les difficultés de la victime ont été réglées par les autorités. Il semblerait que cela soit dû à un manque de coopération interministérielle et à une confusion permanente sur le point de savoir à qui revient le pouvoir ou la responsabilité des enquêtes et des poursuites relatives au travail forcé, ainsi que la prise de décisions dans les affaires de ce type.

3. Enquêter et prendre les mesures correctives nécessaires en ce qui concerne les allégations restées sans réponse dont il est question dans les commentaires des organes de contrôle de l'OIT

Objectif	Répondre de façon satisfaisante aux exigences légales dans le cadre du mécanisme de contrôle de l'OIT.
Actions menées à bien/en cours	La liste des allégations restées sans réponse est en cours d'élaboration; une fois achevée, elle sera soumise au groupe de travail stratégique pour la poursuite des travaux. La majorité des affaires en cours étant liées à des événements dans des zones de conflit, un accord de principe a été obtenu de la part du Centre pour la paix du Myanmar, des groupes ethniques armés concernés et des organisations de la société civile impliquées dans l'action. Le financement de l'action a été obtenu en 2014.
Actions à venir	L'action sera mise en œuvre une fois la liste finalisée et lorsque les principaux acteurs du processus de paix auront confirmé leur approbation, le but étant de veiller à ce que l'action favorise la paix et la réconciliation dans le cadre de la négociation des accords de cessez-le-feu et de paix.

Enjeux	Le nombre d'affaires en cours est important, et il est difficile d'obtenir des données brutes à partir de différentes sources pour élaborer un schéma de travail. Le manque de précision suggère qu'il serait plus judicieux d'agir sur une base communautaire, au lieu de traiter chaque cas sur une base ad hoc. La modification des dénominations administratives des lieux cités dans les allégations originales enregistrées par le comité rend le traitement des données encore plus complexe.
--------	--

4. Activités spécifiques menées dans des domaines d'action et pour les catégories d'emploi reconnues comme des causes effectives ou potentielles du recours au travail forcé

Objectif	Mettre en place une politique viable et de justes pratiques excluant le recours au travail forcé.
----------	---

4.A Travail forcé directement ou indirectement lié à l'exécution de travaux publics ou de grands projets de construction, y compris les zones économiques spéciales (ZES)

Actions menées à bien/en cours	Une liste des grands projets de travaux publics et de construction a été élaborée et communiquée à l'OIT. Des points focaux du gouvernement ont été nommés dans deux ZES. Des contacts ont été pris et des relations établies avec les conseils des ZES et les réseaux des organisations de la société civile dans les communautés. Le financement de l'action a été obtenu en 2014.
Actions à venir	Des activités spécifiques de sensibilisation sont en cours de préparation à l'intention des dirigeants, des superviseurs, du personnel, des entrepreneurs, des sous-traitants ainsi que des autorités gouvernementales et communautés locales concernées. L'OIT procédera prochainement à leur lancement.
Enjeux	Le développement effectif des ZES semble se dérouler à un rythme plus lent que prévu dans deux cas, et plus rapide que prévu dans le troisième cas. La disponibilité des informations relatives au développement de chaque ZES étant limitée, il est difficile de définir les domaines dans lesquels un appui doit être fourni en priorité.

4.B Travail forcé directement ou indirectement lié à des projets conduits dans le domaine énergétique

Actions menées à bien/en cours	Une liste des projets conduits dans le domaine énergétique a été fournie à l'OIT.
Actions à venir	En raison du manque de ressources, l'action visera initialement les projets destinés à desservir les ZES, des travaux étant menés parallèlement au programme des ZES.
Enjeux	Mêmes enjeux qu'au point 4.A.

4.C Travail forcé résultant de l'absence de financement au niveau local

Actions menées à bien/en cours	Les directives pratiques ont été achevées mais sont en train d'être révisées pour répondre aux modifications des allocations budgétaires nationales du Myanmar, qui prévoient expressément la composante salariale des projets de travaux publics.
Actions à venir	Les rapports des administrateurs des municipalités sur les projets de travaux publics mis en œuvre avec un appui financier local et sur les audits des projets locaux réalisés au niveau des Etats/régions doivent encore être présentés au groupe de travail stratégique.
Enjeux	L'OIT continue de recevoir des plaintes concernant le manque de financement local des projets de travaux publics et d'infrastructure. Dans certains domaines, il semble exister une attente tenace selon laquelle la collectivité contribuera aux activités locales de travaux publics – cette contribution correspond souvent à une

	attente de travail volontaire. L'initiative du gouvernement de réaliser un audit sérieux de son programme de développement témoigne de son engagement à renoncer aux pratiques de travail forcé. L'initiative récente du Parlement sur l'établissement d'un comité chargé d'examiner les procédures de passation de marchés publics est saluée. Cependant, il semblerait que les coûts de main-d'œuvre des travaux publics au niveau de l'État ne relèvent pas du mandat du comité.
--	---

4.D Recrutement forcé d'adultes dans les services de la défense et la milice

Actions menées à bien/en cours	Un nouveau règlement militaire sur le recrutement volontaire a été publié et mis en œuvre par les forces armées (Tatmadaw). Des plaintes pour recrutement forcé ou recrutement par ruse continuent d'être reçues, mais leur nombre a considérablement chuté. La poursuite de militaires responsables d'un recrutement forcé est en train d'être enregistrée (quatre cas et cinq accusations) via le mécanisme de traitement des plaintes.
Actions à venir	Les points ci-après du plan de travail restent à mettre en œuvre: 1. Présentation d'une enquête sur le caractère involontaire du recrutement. 2. Intégration de la milice dans le séminaire de sensibilisation.
Enjeux	A la dernière réunion du groupe de travail stratégique, l'OIT a été informée que le ministère de la Défense était dans l'impossibilité de faciliter la sensibilisation des groupes de la milice compte tenu de la complexité de la structure de commandement entre la milice et les forces armées (Tatmadaw) et des sensibilités actuelles entourant le processus de paix.

4.E Recrutement dans les services de la défense et la milice de personnes n'ayant pas l'âge requis (18 ans) (voir le plan d'action 5)

4.F Traite d'êtres humains à des fins de travail forcé

Actions menées à bien/en cours	L'OIT fait officiellement partie du Groupe de travail contre la traite des êtres humains depuis 2012. Au total, 95 plaintes liées à la servitude pour dettes et/ou à la traite des êtres humains à des fins de travail forcé ont été reçues par l'intermédiaire du mécanisme de traitement des plaintes relatives au travail forcé et ont été transmises à l'unité de lutte contre la traite d'êtres humains de la police. Des enquêtes ont été menées par les forces de sécurité des pays concernés avec l'appui des projets de l'OIT dans ces pays, le cas échéant. A cet égard, 113 victimes de la traite des êtres humains ont été localisées et ramenées à leur domicile, et les auteurs de ces faits ont été poursuivis.
Actions à venir	Le système d'orientation entre le groupe de travail stratégique et le Groupe spécial contre la traite des êtres humains doit être organisé. Dans certains cas, les enquêtes concernant les affaires de traite à des fins de travail forcé continuent à être menées par un représentant du ministère du Travail et, de ce fait, les forces de police hésitent à engager des poursuites à partir des conclusions d'un autre ministère. Une formation visant à garantir que les concepts de traite, de travail forcé et de servitude pour dettes sont bien compris à la fois par la police et par le ministère du Travail doit être dispensée pour assurer une application homogène de la loi.
Enjeux	Instaurer une coopération interinstitutionnelle, en particulier entre le ministère du Travail, l'unité de la police chargée de la lutte contre la traite des êtres humains et l'unité de la police chargée de la lutte contre la criminalité. Faire en sorte que la police ainsi que les représentants du ministère du Travail chargés des enquêtes comprennent les concepts de servitude pour dettes et les composantes de la traite à des fins de travail forcé. A l'heure actuelle, le ministère du Travail n'exploite pas les compétences des fonctionnaires qui ont suivi une formation spécifique pour enquêter sur ces cas.

4.G Travail forcé ou en situation de servitude des enfants

Actions menées à bien/en cours	La convention n° 182 a été ratifiée par le gouvernement de la République de l'Union du Myanmar en décembre 2013 et est entrée en vigueur en décembre 2014. Après la ratification, l'OIT a obtenu des financements de la part du département du Travail des Etats-Unis pour aider le gouvernement à mettre en œuvre son programme d'élimination du recours au travail des enfants. Début 2014, le Myanmar a lancé son Programme quadriennal pour l'élimination du travail des enfants (My-PEC). Les objectifs sont l'appui à la politique de lutte contre le travail des enfants et aux modifications du cadre législatif ainsi que la conduite de recherches visant à identifier les domaines d'intervention spécifiques auxquels sera consacrée la dernière année du programme.
Actions à venir	L'OIT est en train de lancer une campagne d'affichage sur le travail forcé, qui inclura la servitude pour dettes. La campagne ciblera des lieux stratégiques et devrait être en place d'ici à juin 2015.
Enjeux	Le niveau de sensibilisation de la police et des inspecteurs du travail à la question de la servitude pour dettes reste très faible. Le programme My-PEC et les projets de l'OIT sur le travail forcé favoriseront le traitement du problème, mais il semble que la pratique soit presque devenue une tradition acceptée au Myanmar; un changement des mentalités devra donc avoir lieu.

4.H Travail forcé dans le secteur privé, y compris le travail domestique

Actions menées à bien/en cours	L'OIT continue à organiser des ateliers de sensibilisation avec des organisations syndicales dans tout le pays et, en plus de ses activités actuelles de sensibilisation, elle lancera prochainement une campagne d'affichage sur le travail forcé, qui inclura le travail forcé dans le secteur privé et le travail domestique forcé.
Actions à venir	Un atelier sur le travail forcé sera organisé avec la Fédération des chambres de commerce et d'industrie de la République de l'Union du Myanmar (RUMFCCI).
Enjeux	Le secteur privé est au cœur du processus de réforme et, si les associations professionnelles représentatives tentent de mettre l'accent sur les composantes sociales, l'optique sectorielle est plutôt axée sur la valeur économique de la croissance, une attention moindre étant accordée aux questions de protection et aux pratiques en matière de normes du travail.

4.I Utilisation, par les services de défense, de porteurs civils (et de prisonniers) en particulier dans les zones de conflit

Actions menées à bien/en cours	Il a été mis un terme au recours au travail pénitentiaire pour porter du matériel militaire dans les zones de conflit. L'OIT a ajouté des observations techniques au projet de loi sur les prisons pour veiller à ce que les pratiques de travail pénitentiaire soient conformes à ses normes relatives au travail forcé. Des instructions militaires interdisant le recours aux porteurs civils dans les zones de conflit ont été publiées, de même que des ordonnances contenant des instructions sur le recrutement de main-d'œuvre volontaire pour porter du matériel militaire dans des zones hors conflit. D'après les informations disponibles, le recours aux porteurs a considérablement diminué, notamment dans les zones hors conflit et dans les zones de cessez-le-feu – cependant, on continue de constater le recours à cette pratique dans les zones de conflit. L'OIT a noté que, dans un cas, un capitaine avait vu son service ouvrant droit à pension diminué d'un an une fois qu'il a été établi qu'il avait fait appel à un porteur civil.
Actions à venir	Le ministère de l'Intérieur s'est engagé à fournir à l'OIT la dernière version du projet de loi sur les prisons.
Enjeux	Le projet de loi sur les prisons est examiné par le Parlement depuis très longtemps. Ni l'OIT ni aucune autre institution comme le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme n'a eu accès à l'intégralité du texte. Seuls les passages jugés pertinents au regard du mandat de chaque institution ont été

	communiqués; il est donc difficile de juger de la cohérence globale de la loi ou d'identifier les principes auxquels les auteurs font référence s'agissant du traitement de ces questions.
--	--

4.J **Emploi sous la contrainte, par les services de la défense et les autorités civiles, de civils comme gardes ou sentinelles**

Actions menées à bien/en cours	A la suite de la publication des ordonnances militaires et des instructions administratives, aucun cas de service de surveillance forcée n'a été formellement signalé depuis 2012.
Actions à venir	L'OIT ne dispose pas de copies des instructions publiées.
Enjeux	L'OIT continue de recevoir des allégations orales concernant l'emploi de civils pour des tâches de surveillance en provenance de zones de conflit telles que Kachin, Shan, Sagaing et Rakhine.

4.K **Travail forcé imposé dans le cadre de l'acquisition ou de la confiscation de terres**

Actions menées à bien/en cours	Dans un certain nombre de cas, des centaines d'agriculteurs qui avaient été expulsés de leurs terres traditionnelles pour avoir refusé les conditions d'emploi équivalant à un travail forcé imposées par les «nouveaux propriétaires» ont été autorisés à retourner sur leurs terres.
Actions à venir	L'OIT continue à traiter, à la fois au niveau des politiques et sur le terrain, la question de la gestion des terres liée, directement et indirectement, au travail forcé en se référant à la convention n° 29 et à la recommandation n° 35. La clôture de ce type de cas continue à poser des problèmes du fait d'une réticence à entériner le rétablissement du droit d'occupation des victimes.
Enjeux	Les autorités sont toujours réticentes à accepter le lien entre la politique de gestion des terres et le concept de travail forcé.

4.L **Travail forcé lié à la politique d'autosuffisance du ministère de la Défense**

Actions menées à bien/en cours	Il a été convenu par le gouvernement, y compris les forces armées (Tatmadaw), que ce sujet serait inclus dans le plan d'action, et le Cabinet a visé cette décision mais, par la suite, les forces armées ont nié l'existence d'une telle politique. Elles ont indiqué que, si des pratiques de ce type avaient cours, ce n'était pas dans le cadre d'une politique formelle et qu'une intervention spéciale de l'OIT n'était pas justifiée. Elles ont indiqué que toute plainte alléguant le recours au travail forcé du fait de ces pratiques devrait être traitée normalement dans le cadre du mécanisme de traitement des plaintes. En pratique, un nombre assez important de plaintes de ce type avaient été reçues et de telles activités continuent à être signalées, en particulier dans les zones rurales/frontalières isolées; dans certains cas elles sont liées à la confiscation de terres, et dans d'autres elles concernent la main-d'œuvre requise par les unités militaires locales pour assurer la gestion des jardins et exploitations ou la conduite d'activités commerciales.
Actions à venir	Aucune procédure n'a été publiée. On recense toujours des cas dans lesquels les régiments locaux recourent au travail forcé de la population locale pour satisfaire leurs besoins d'autosuffisance, même s'ils sont peu nombreux. Ces cas sont en grande partie non résolus.
Enjeux	Les forces armées (Tatmadaw) continuent de nier l'approbation officielle d'une politique d'autosuffisance et refusent toute intervention spécifique aux fins du traitement de la pratique sanctionnée ou à d'autres fins.

4.M Travail forcé lié à la construction et/ou à l'entretien de camps militaires

Actions menées à bien/en cours	Une instruction militaire a été publiée, interdisant le recours au travail forcé pour les activités d'entretien/de construction dans les zones de conflit et prévoyant le recrutement de main-d'œuvre volontaire pour l'exécution de ce type de tâches dans les zones hors conflit.
Actions à venir	Il a été demandé que des directives opérationnelles à l'appui des ordonnances susmentionnées soient publiées et diffusées afin de clarifier la procédure de recrutement de cette main-d'œuvre.
Enjeux	Les forces armées (Tatmadaw) ont indiqué que le recours au travail forcé de civils pour la construction ou l'entretien des camps constitue une infraction aux règlements militaires et devrait être traité de la même façon que les autres plaintes pour travail forcé – aucun appui à l'intervention spéciale ne devrait être envisagé. Le nombre de plaintes de ce type a diminué, mais l'OIT continue à recevoir des notifications de travail forcé pour la construction de camps en provenance des Etats de Karen et Rakhine et de la région de Sagaing.

5. Lutte contre le travail forcé par le recrutement d'enfants de moins de 18 ans dans les services de défense et la milice, et notamment soutien à l'accord final et à la mise en œuvre d'un plan d'action commun concernant les enfants dans les conflits armés (résolution 1612 du Conseil de sécurité)

Actions menées à bien/en cours	Le plan d'action conjoint de l'Equipe spéciale de surveillance et d'information concernant les violations des droits des enfants en période de conflit armé (CTFMR) a été signé en juin 2012. Ce mécanisme additionnel fonctionne parallèlement au mécanisme de traitement des plaintes de l'OIT dans le but de mettre un terme au recrutement de mineurs. Les canaux de communication et systèmes d'orientation nécessaires ont été mis en place pour assurer la collaboration entre les deux systèmes. L'analyse du registre des cas de l'OIT sur le recrutement de mineurs et des arrestations de mineurs accusés de désertion a régulièrement été communiquée au CTFMR et au groupe de travail stratégique aux fins de l'amélioration des procédures de sélection et de recrutement et du traitement de la question des recrues mineures en fuite. En réponse aux plaintes de l'OIT, 510 recrues mineures ont été démobilisées – dont 140 depuis janvier 2014 – et 274 poursuites visant les autorités militaires ont été notifiées.
Actions à venir	Un accord a été trouvé concernant une cérémonie de démobilisation pour 36 recrues en fuite actuellement visées par des mandats d'arrêt – elle devrait avoir lieu au premier trimestre de 2015. Dans le cadre du plan d'action, il a été convenu que l'OIT recevrait périodiquement une liste des personnes arrêtées ou incarcérées pour désertion, le but étant de vérifier la légitimité de cette accusation eu égard à l'âge des personnes au moment de leur recrutement. Cette liste n'a pas encore été communiquée. L'accès aux groupes de la milice associés aux forces armées (Tatmadaw) pour inspecter leurs effectifs eu égard au recrutement de mineurs est encore en cours de négociation.
Enjeux	Il subsiste des disparités entre la politique concernant l'arrestation et la poursuite des mineurs en fuite au niveau supérieur et la pratique au niveau du régiment/bataillon. L'accès aux prisons aux fins de la vérification de l'âge de ces personnes n'a pas été facile à obtenir et l'accès aux groupes de la milice a été refusé en raison du caractère sensible des négociations de paix en cours.

6. Appui au système judiciaire (civil et militaire) et à d'autres instances, par exemple les comités et commissions parlementaires et la Commission nationale des droits de l'homme afin de faire évoluer leur rôle, en particulier dans le cadre du développement et du respect de la législation et de la politique visant à lutter contre le travail forcé

Actions menées à bien/en cours	Des exposés conjoints OIT/ministère du Travail continuent à être organisés régulièrement dans le cadre des sessions de formation continue des juges et des cours dispensés aux juges stagiaires.
--------------------------------	--

Actions à venir	<p>A ce jour, il n'est pas possible d'accéder à l'Ecole militaire et à d'autres formations continues destinées aux officiers et sous-officiers dans le but d'organiser des exposés conjoints informant les officiers de l'armée sur leurs responsabilités dans le cadre de la conduite de procès sommaires. Des réunions d'information ont été tenues avec des comités parlementaires au niveau national en vue de débattre des principes fondamentaux liés au travail forcé, mais aucune réunion de ce type n'a encore été organisée au niveau des Etats/régions. Des sessions de sensibilisation se poursuivent auprès des principaux partis d'opposition. En ce qui concerne l'obligation incombant au groupe de travail stratégique au titre du plan d'action d'encourager l'élaboration d'une politique ainsi que de lois et règlements ayant des implications directes ou indirectes sur le travail forcé, le procureur général, en tant que membre du groupe de travail stratégique, a été encouragé à assurer la vérification de la cohérence et de la conformité avec les obligations internationales des textes législatifs mis au point par les ministères compétents, avant leur présentation au Parlement.</p>
Enjeux	<p>Le système judiciaire n'est toujours pas imperméable à l'influence politique. Des éléments indiquent que les anciennes mentalités persistent, et les juges et les stagiaires en droit continuent à y être soumis. Une discussion ouverte entre l'OIT et les stagiaires concernant les concepts et interprétations juridiques n'est toujours pas encouragée.</p> <p>La grande majorité des poursuites engagées en réponse à des plaintes déposées dans le cadre du mécanisme de traitement des plaintes concernant le recrutement de mineurs, et dans une moindre mesure le travail forcé traditionnel avec implication des autorités militaires, sont traitées au cours de procès militaires sommaires. Seuls trois cas de poursuites civiles pour travail forcé au titre de la section 374 du Code pénal ont été enregistrés en réponse à des plaintes de l'OIT, et aucune poursuite n'a été signalée depuis l'adoption de la loi modifiée sur l'administration des circonscriptions et des villages de 2012, qui prévoyait expressément la criminalisation du recours au travail forcé.</p> <p>En 2014, une loi est entrée en vigueur, octroyant à la Commission nationale des droits de l'homme une certaine indépendance; cependant, cette commission est toujours largement perçue comme soumise à des contraintes politiques et n'est pas considérée comme un organe indépendant doté d'une légitimité pour gérer les mécanismes de traitement des plaintes de façon équitable et impartiale.</p>

7. Fournir une assistance en vue de la réduction de la pauvreté et de la création d'emplois dans les zones frontalières où des accords de paix ont été conclus, au moyen de bonnes pratiques en matière d'emploi

Actions menées à bien/en cours	<p>L'OIT continue à dialoguer régulièrement avec le Centre pour la paix du Myanmar, les communautés ethniques et leurs organisations armées non étatiques, qui sont partie aux négociations de paix en cours, et entretient des relations solides avec toutes les parties aux différents conflits. Dans le cadre de l'Initiative de soutien de la paix au Myanmar, l'OIT a appuyé un certain nombre de projets pilotes dans des zones de conflit situées dans les Etats de Chin, Mon et Karen ainsi que dans les régions de Bago et Tanintharyi, l'objectif étant de favoriser le processus de paix en permettant aux communautés affectées de toucher des dividendes de la paix. Ces projets incluent: le renforcement de la confiance et des relations entre les acteurs respectifs et les communautés locales; la formation d'officiers de liaison pour la paix chargés d'assurer la communication entre le gouvernement, les forces armées non étatiques et les communautés locales, aux fins du suivi du cessez-le-feu et du règlement des différends; et le soutien à l'élaboration de mécanismes de gouvernance locale permettant de répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur du pays retournant dans leur village d'origine et de leur fournir des moyens de subsistance durables et tenant compte des séquelles du conflit (approvisionnement en eau potable, petites infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre, formation professionnelle, entrepreneuriat (micro, petites et moyennes entreprises), aides, y compris accès aux financements et mécanismes de marché). Un projet quadriennal de consolidation de la paix mis en œuvre par l'Union européenne devrait débuter le 15 mars 2015.</p>
--------------------------------	---

Actions à venir	La réorganisation récente des structures de soutien de la paix des partenaires de développement et l'absence de financements qui en a découlé ont entraîné des retards dans la capacité à satisfaire les attentes pour passer à l'étape 2 du projet pilote de l'Etat de Mon.
Enjeux	Le processus de paix au Myanmar est extrêmement complexe; il fait intervenir de multiples acteurs et englobe à ce jour des problèmes non résolus touchant aux dimensions politiques, économiques et sociales, qui doivent être pris en compte dans toute solution de paix concrète. Quatorze accords bilatéraux de cessez-le-feu ont été conclus depuis 2012, et un cessez-le-feu au niveau national est en cours de négociation. Cependant, un accord sur le programme et le déroulement des prochaines négociations de fond sur la paix reste hors de portée. Le conflit armé se poursuit dans l'Etat de Kachin et au nord de l'Etat de Shan entre les forces gouvernementales et les groupes armés non étatiques, qui ne sont pas encore partie à des accords bilatéraux de cessez-le-feu. Comme l'on peut s'y attendre dans des situations de conflit si anciennes et complexes, les questions de confiance influencent profondément les initiatives d'engagement des communautés.